



inevap

INSTITUTO DE EVALUACIÓN DE POLÍTICAS
PÚBLICAS DEL ESTADO DE DURANGO

Evaluación de Diagnóstico



Programa **Anual** de
Evaluación 2019

**Programa Prevención de la Violencia
de Género hacia la Mujer en Zonas
de Atención Prioritaria**

Municipio de Durango



inevap

INSTITUTO DE EVALUACIÓN DE POLÍTICAS
PÚBLICAS DEL ESTADO DE DURANGO

Evaluación de Diagnóstico



Programa **Anual** de
Evaluación 2019

**Programa Prevención de la Violencia
de Género hacia la Mujer en Zonas
de Atención Prioritaria**

Municipio de Durango

Evaluación de Diagnóstico del Programa Prevención de la Violencia de Género hacia la Mujer en Zonas de Atención Prioritaria en el municipio de Durango

Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango
Blvd. de las Rosas #151
Fraccionamiento Jardines de Durango
C.P. 34200
Durango, Durango

Citación sugerida:

Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango. Evaluación de Diagnóstico del Programa Prevención de la Violencia de Género hacia la Mujer en Zonas de Atención Prioritaria en el municipio de Durango, Durango:inevap, 2019.

DIRECTORIO

INSTITUTO DE EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS DEL ESTADO DE DURANGO

Consejo General **Juan Gamboa García**
Consejero

Delyana de Jesús Vargas Loaiza
Consejera

Emiliano Hernández Camargo
Consejero

Coordinaciones **Karla Gabriela Chávez Verdín**
Coordinadora de Administración y Finanzas

Fátima Citlali Cisneros Güereca
Coordinadora de Vinculación

Sergio Humberto Chávez Arreola
Coordinador de la Política de Evaluación

Omar Ravelo Rivera
Coordinador de Seguimiento de la Evaluación

Equipo técnico de la evaluación **Moisés Tamayo Díaz**
Sergio Humberto Chávez Arreola
Rafael Rodríguez Vázquez
Anabel Cuevas Reyes
Maricela García Ávila

Contenido

Resumen Ejecutivo	7
Objetivos de la evaluación	9
Objetivo general	9
Objetivos específicos	9
Hipótesis de la evaluación.....	9
Hipótesis principal	9
Hipótesis adicionales	9
Alcance de la evaluación.....	9
Introducción.....	10
Evaluación.....	11
I. Problematicación y lógica causal de la intervención	11
II. Diseño de la intervención.....	17
Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas	19
Propuesta de recomendaciones y observaciones	20
Conclusiones.....	21
Referencias	22
Anexos.....	23
Anexo 1. Lógica causal	23
Anexo 2. Indicadores.....	24
Anexo 3. Síntesis de los datos de la ENDIREH 2016 y de la Incidencia delictiva del fuero común a nivel municipal.....	25
Anexo 4. Cobertura del PPVG	29

Siglas y acrónimos

AVGM	Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres
Conavim	Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres
ENDIREH	Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares
IMM	Instituto Municipal de la Mujer
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
Inevap	Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango
PPVG	Programa Prevención de la Violencia de Género hacia la Mujer en Zonas de Atención Prioritaria
SESNSP	Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública
ZAP	Zonas de Atención Prioritaria

Glosario

Diagnóstico	Documento de análisis que busca identificar el problema que se pretende resolver y detallar sus características relevantes, y de cuyos resultados se obtienen propuestas de atención.
Evaluación	Análisis sistemático y objetivo de una intervención pública cuya finalidad es determinar la pertinencia y el logro de sus objetivos y metas, así como la eficiencia, eficacia, calidad, resultados, impacto y sostenibilidad.
Hallazgo	Evidencias obtenidas de una o más evaluaciones para realizar afirmaciones basadas en hechos que pueden ser fortalezas, oportunidades, debilidades y/o amenazas.
Indicadores	Expresión cuantitativa o cualitativa construida a partir de variables cuantitativas o cualitativas que proporciona un medio sencillo y fiable para medir logros, tales como el cumplimiento de objetivos y metas establecidas y reflejar el resultado o cambios en las condiciones de vida de la población o grupo de enfoque atendido, derivados de la implementación de una intervención pública.
Propuesta de recomendaciones y observaciones	Sugerencias emitidas por el equipo evaluador derivadas de los hallazgos identificados en evaluaciones, cuyo propósito es contribuir a la mejora.

Resumen Ejecutivo

La Evaluación Específica del Desempeño del Programa Prevención de la Violencia de Género hacia la Mujer en Zonas de Atención Prioritaria analiza los elementos del diseño de la intervención para atender el problema público que la justifica.

La violencia de género es un problema que se encuentra cada vez con mayor frecuencia en la agenda de los gobiernos nacionales y subnacionales, pues el avance de las sociedades apunta hacia garantizar la igualdad de género y, por lo tanto, una vida libre de violencia. En este sentido, el problema de la violencia de género es un problema complejo conceptual y políticamente. Por un lado, porque los factores que propician la violencia de género son numerosos y están interrelacionados, mientras que sus efectos son impredecibles y se trasponen como causas de otros problemas. De esta manera, la violencia de género resulta de una construcción social y cultural, alimentada por las desigualdades de género que derivan de concepciones sin fundamento sobre las diferencias entre los sexos.

Si bien, las intervenciones que buscan atender la violencia de género se implementan desde todos los niveles de gobierno, es importante remarcar que la complejidad del problema que se enfrenta no solo se debe a su tamaño, sino también que, para resolverlo, se requiere coordinación y capacidades de gestión y experiencia especializadas, que se dirijan a producir cambios conductuales en los generadores y receptores de la violencia, eviten la expansión y aceptación de las situaciones violentas, separen a las mujeres violentadas del ambiente de agresión y construyan espacios libres de violencia.

En particular, el PPVG inició operación formal en 2019 con un presupuesto de 1,597,687.84 pesos. Según su documentación, el programa interviene con pláticas y un taller de cuatro sesiones semanales en escuelas del nivel primaria del municipio para atender el problema de la violencia de género contra las mujeres.

La evaluación no discute ni define las prioridades, objetivos y metas del programa, pero sí identifica las limitantes del diseño propuesto en relación con el problema que pretende resolver. Si la propuesta de observaciones y recomendaciones derivada de los hallazgos de la evaluación se atiende, el programa elevará la calidad de su diseño, facilitará su implementación e incrementará su probabilidad de éxito.

La intervención caracteriza y dimensiona la violencia de género contra las mujeres en el municipio de Durango y adopta mecanismos y estrategias para atenderla mediante una lógica causal

El programa rescata datos de la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH) 2016 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), para dimensionar el problema de violencia de género; sin embargo, el alcance de la información

presentada es insuficiente al no aprovechar la amplitud de esta encuesta ni explorar otras fuentes que provean información a nivel municipal.

En este punto, conviene remarcar que caracterizar y dimensionar un problema público para configurar una intervención, sobrepasa la exposición de su magnitud, pues también caracteriza el problema y presenta los factores que lo originan y los efectos de la problemática en el contexto que se busca intervenir.

De esta manera, se desconoce el entendimiento del problema de violencia de género contra las mujeres en el municipio, además de no identificar ni documentar los vínculos causales que conectan a la intervención con la solución de este problema.

La intervención justifica y documenta los elementos mínimos de su diseño para atender el problema definido.

Mínimamente, la configuración de una intervención pública pasa por la identificación del problema, el desarrollo de alternativas de solución, la selección de la alternativa más efectiva, eficiente y factible y la definición de las condiciones relacionadas con la implementación de la intervención. Para el caso particular del PPVG, su documentación se limita a exponer los temas de los talleres y dar instrucciones sobre los requerimientos para su operación. Aunque estos elementos apoyan la planeación y ejecución de los talleres y contribuyen a asegurar su calidad, no presentan la problemática que justifica la intervención y la manera en que se pretende atenderla.

A fin de aumentar la probabilidad de éxito del programa, la evaluación invita a repensar algunos aspectos que se sintetizan en documentar los elementos mínimos de su diseño, desde la caracterización y dimensionamiento del problema de violencia de género en el municipio, la justificación de la estrategia de intervención y la selección de los instrumentos y mecanismos para monitorear y evaluar sus resultados.

Objetivos de la evaluación

Objetivo general

Analizar el diagnóstico y e información fundamental de la intervención para atender el problema público que justifica su existencia.

Objetivos específicos

- Identificar y analizar la caracterización que hace la intervención del problema de violencia de género en el municipio de Durango
- Analizar la justificación y la lógica causal de la intervención
- Identificar y valorar los elementos mínimos del diseño de la intervención

Hipótesis de la evaluación

Hipótesis principal

El diagnóstico e información fundamental de la intervención contribuyen atender el problema de violencia de género contra las mujeres en el municipio de Durango.

Hipótesis adicionales

1. La intervención caracteriza y dimensiona la violencia de género contra las mujeres en el municipio de Durango y adopta mecanismos y estrategias para atenderla mediante una lógica causal
2. La intervención justifica y documenta los elementos mínimos de su diseño para atender el problema definido.

Alcance de la evaluación

La Evaluación Específica del Programa Prevención de la Violencia de Género hacia la Mujer en Zonas de Atención Prioritaria busca identificar hallazgos y proponer recomendaciones y observaciones a partir del análisis del diagnóstico e información fundamental de la intervención.

De esta manera, la evaluación genera información relevante, útil y oportuna para mejorar la toma de decisiones respecto de la gestión de los recursos y su margen para provocar resultados, así como contribuir a impulsar una cultura de la evaluación, de la transparencia y de la rendición de cuentas.

Introducción

El Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango (Inevap) y el municipio de Durango seleccionaron el Programa Prevención de la Violencia de Género hacia la Mujer en Zonas de Atención Prioritaria (PPVG) a cargo del Instituto Municipal de la Mujer (IMM), con el objetivo de analizar los elementos mínimos de su diseño en consistencia con la atención del problema público lo justifica. La evaluación registra y valora las fortalezas y áreas de oportunidad del programa y recomienda vías para aumentar su probabilidad de éxito y elevar la eficiencia en el uso de los recursos públicos.

Para configurar los objetivos, hipótesis y preguntas de evaluación, el Inevap desarrolló un ejercicio de evaluabilidad que abordó la complejidad conceptual y política de la intervención, las necesidades de información y los usos previstos de la evaluación.

A partir de la documentación pública y la interacción con las responsables del programa, se identificaron las características de la intervención, los actores interesados, los mecanismos de causalidad y contribución, el proceso de cambio de comportamiento e integración con el contexto, la información disponible para la evaluación, la utilización esperada de los resultados y la disposición al cambio de los funcionarios. De esta manera, la perspectiva específica de la evaluación del PPVG responde a la naturaleza del programa y se sincroniza con el momento que este vive.

La Evaluación Específica del Programa Prevención de la Violencia de Género hacia la Mujer en Zonas de Atención Prioritaria se enfoca en tres aspectos de la intervención: la caracterización del problema de violencia de género en el municipio de Durango, la justificación y lógica causal de la intervención y los elementos documentales que la sustentan. Todo ello, a fin de identificar hallazgos y proponer recomendaciones y observaciones que aumenten la probabilidad de que el programa alcance sus resultados esperados.

La evaluación expone el diseño del PPVG e insiste en la importancia de configurar intervenciones públicas basadas en la evidencia. Así, la evaluación busca generar información relevante, útil y oportuna para mejorar la toma de decisiones respecto de la gestión de los recursos y su margen para provocar resultados, así como contribuir a impulsar una cultura de la evaluación, de la transparencia y de la rendición de cuentas.

Evaluación

I. Problematicación y lógica causal de la intervención

1. ¿La intervención caracteriza y dimensiona el problema público que pretende atender?

Toda intervención del gobierno busca atender un problema que ha sido reconocido como público. La ausencia de una identificación precisa y robusta del problema que se pretende atender hace que los esfuerzos de una intervención se dispersen y que la medición de sus resultados se complique.

En particular, la presentación del PPVG busca exponer el problema de violencia de género contra las mujeres a través de los resultados de la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH) 2016 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI); aunque no caracteriza ni dimensiona el problema en el municipio de Durango, ni identifica las causas y efectos de esta problemática.

Asimismo, la introducción de la presentación del PPVG explica algunas características del problema de violencia de género contra las mujeres que refieren a la necesidad de atenderlo; sin embargo, se detecta que los párrafos que construyen la introducción corresponden a extractos de otros textos sin hacer referencia a las fuentes.

En este sentido, se conoce limitadamente el entendimiento del IMM sobre el problema de violencia de género contra las mujeres, aunque esta problemática es cada vez más estudiada y documentada, al tiempo que las iniciativas que buscan atenderlo se implementan a nivel nacional y subnacional².

Es importante reconocer que la violencia contra las mujeres es un problema complejo que no solo se debe a su tamaño, sino también a que los factores que lo originan son múltiples e interdependientes y sus interacciones y efectos no son lineales ni predecibles. De manera que la violencia contra las mujeres se entiende como resultado de una construcción social y cultural, que se complementa por la desigualdad e inequidad entre sexos, cuya solución pasa

² Nacionalmente, destaca el Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas de la Secretaría de Desarrollo Social —ahora Bienestar— (<https://www.gob.mx/bienestar/es/articulos/sabes-que-es-el-paimef?idiom=es>) y la Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres (AVGM) de la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (Conavim) (<https://www.gob.mx/conavim/acciones-y-programas/alerta-de-violencia-de-genero-contra-las-mujeres>).

En el estado, se reconoce la intervención del Instituto Estatal de las Mujeres con el Programa de Prevención y Atención de las Mujeres en Situación de Violencia (para más información, ver la evaluación de este programa en: http://inevap.org.mx/file_watch/66729); al igual que de otras dependencias/entidades de la administración pública estatal como el Centro de Justicia para la Mujer de la Fiscalía General del Estado de Durango (<http://fiscalia.durango.gob.mx/centro-de-justicia-para-la-mujer/>).

necesariamente por cambios conductuales en las personas (Secretaría de Desarrollo Social, 2017).

Para dimensionar el problema de violencia contra las mujeres es posible referirse —como lo hace someramente el PPVG— a la ENDIREH 2016. Si bien, su alcance es hasta la entidad federativa, la ENDIREH 2016 recoge los incidentes de violencia hacia las mujeres por tipo de violencia (emocional, física, económica, patrimonial y sexual) y por el ámbito en donde esta ocurre (escolar, laboral, comunitario, familiar y pareja)³. De esta encuesta se destaca que la prevalencia de violencia hacia las mujeres en el estado de Durango es superior al valor nacional para todos los tipos y ámbitos de violencia, excepto para la violencia sexual y el ámbito comunitario.

Por otro lado, a partir del reporte de la incidencia delictiva del fuero común a nivel municipal del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), pueden observarse los casos de violencia de género con mayor nivel de desagregación. Dentro de esta información se remarca que de enero a abril del 2019 se han registrado 2 presuntos feminicidios en el municipio.

En el Anexo 3, el equipo evaluador sintetiza la información de la ENDIREH 2016 y de la incidencia delictiva del fuero común a nivel municipal, para apoyar el dimensionamiento de la violencia de género contra las mujeres en el estado y municipio de Durango. Sin embargo, conviene remarcar que, en la configuración de una intervención pública, definir el problema va más allá de expresarlo en términos cuantitativos, sino que también se abordan los factores que lo originan y los efectos de la problemática, además de contextualizarla en la dimensión temporal y espacial que se pretende intervenir.

³ Más información acerca del diseño y estimaciones de la ENDIREH 2016, disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/endireh/2016/default.html>

2. ¿La intervención identifica la lógica causal que la vincula con sus resultados esperados?

Las intervenciones públicas pueden entenderse como hipótesis que se prueban en la realidad social. Una intervención pública se construye a partir de la aceptación de ciertas relaciones de causalidad que muestran lo que los gobiernos asumen sucederá al intervenir. De esta manera, la lógica causal presenta los vínculos entre la intervención y sus resultados esperados que, consistentes con los supuestos y riesgos asociados, explican la intervención y cómo es que contribuye a resolver el problema público que la justifica.

La documentación de PPVG presenta el objetivo de la intervención: «Disminuir la incidencia de la violencia de género en niñas y niños de educación básica, mediante acciones de capacitación y sensibilización que le permitan identificar los tipos de violencia y sus riesgos como víctimas o generadores de la misma a fin de lograr entornos de convivencia que contribuyan a mejorar su calidad de vida».

El objetivo de la PPVG es claro, único y susceptible de expresarse en un indicador de meta, su redacción apunta a que el programa se concentra en prevenir situaciones de violencia de género en niños, lo cual es un elemento primordial para resolver el problema de violencia de género, pues las acciones de prevención limitan la propagación y aceptación generacional de conductas sexistas, discriminatorias y violentas basadas en el género.

En este sentido, las estrategias efectivas para eliminar la violencia de género consideran a la prevención como un componente fundamental. Por ejemplo, según la Agencia Sueca de Cooperación para el Desarrollo Internacional (SIDA por sus siglas en inglés) dado que «la violencia de género se debe a normas y desigualdades de poder basadas en el género, las estrategias de prevención están intrínsecamente ligadas a los esfuerzos para incrementar la igualdad de género», por lo que las acciones de prevención deben iniciar a temprana edad y dirigirse a niños y niñas, además de sumar la educación formal e informal para incentivar el cambio de normas, limitar las desigualdades de género y prevenir la violencia contra las mujeres (SIDA, 2015).

Asimismo, la ONU Mujeres hace énfasis en la prevención dentro de su prioridad de poner fin a la violencia contra las mujeres y reconoce la importancia de la prevención desde la infancia y juventud con dos iniciativas: Voces contra la Violencia y *Partners for Prevention* (ONU Mujeres, s.f.)⁴.

Igualmente, a nivel nacional la Conavim reconoce el papel fundamental de la educación en el logro de la igualdad de género y la eliminación de la violencia contra las mujeres, sobre todo a partir de temprana edad (Conavim, 2018).

⁴ Más información, disponible en:

<http://www.unwomen.org/es/digital-library/publications/2013/10/voices-against-violence-curriculum> y <http://www.partners4prevention.org/>

De esta manera, la prevención se entiende como un componente indispensable, mas no suficiente, para resolver el problema de violencia de género contra las mujeres dada su enorme complejidad técnica y política.

Finalmente, la documentación del PPVG no presenta la lógica causal de la intervención, la presentación del programa expone sus objetivos y apoya la implementación de los talleres al explicar los temas de las sesiones; mientras que el instructivo de los talleres sirve para planearlos, operarlos y asegurar su calidad, aunque no sea exclusivo del PPVG. En el Anexo 1, el equipo evaluador propone una lógica causal del PPVG e identifica los supuestos y riesgos relacionados.

3. ¿La intervención justifica la selección de su estrategia de intervención sobre otras alternativas?

La probabilidad de éxito en la atención de un problema público se determina en gran manera por la selección de la estrategia de intervención. Idealmente, esta etapa se construye a partir de tres elementos:

1. El diagnóstico del problema público que justifica la intervención, para conocer la dimensión y alcance del reto que se enfrenta
2. La revisión de intervenciones similares, al rescatar sus logros, fallos, retos y áreas de oportunidad, para contar con información sobre lo que funciona y cómo se puede mejorar
3. La experiencia acumulada de los diseñadores de la intervención pública

En este sentido, se desarrollan alternativas de solución del problema público en cuestión y se selecciona aquella que configurará la intervención a partir de criterios definidos previamente.

En particular, el PPVG inició operación formal en 2019 luego de la declaración de la AVGM para 19 municipios del estado —incluido Durango⁵— con un presupuesto de 1,597,687.84 pesos. Según su documentación, el programa interviene con pláticas y un taller de cuatro sesiones semanales⁶ en escuelas del nivel primaria del municipio para atender el problema de la violencia de género contra las mujeres, aunque carece de documentación en la que se expongan los argumentos de eficacia, costo-efectividad o factibilidad operacional, económica y política de tal estrategia y por qué se descartaron otras vías usuales y probadas que contribuyen a resolver el problema de violencia de género.

Derivado de la entrevista con las responsables del PPVG, se entiende el programa realiza pláticas en algún grupo de la escuela primaria y en función de la apertura de los directivos y docentes, imparte un taller a los alumnos o padres de familia de dicha escuela, aunque la asistencia no es obligatoria ni está condicionada.

⁵ El 5 de noviembre de 2018 la Conavim declaró la AVGM para los municipios de Gómez Palacio, Lerdo, Tlahualilo, Mapimí, Rodeo, General Simón Bolívar, Canatlán, Durango, Guadalupe Victoria, Mezquital, Nombre de Dios, Poanas, Pueblo Nuevo, Santiago Papasquiaro, Tamazula y Vicente Guerrero. Según la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, el objetivo de la AVGM es «garantizar la seguridad de las mujeres, el cese de la violencia en su contra y eliminar las desigualdades producidas por una legislación que agravia sus derechos humanos», mediante un «conjunto de acciones gubernamentales de emergencia para enfrentar y erradicar la violencia feminicida en un territorio determinado». Más información sobre la declaración de la AVGM para Durango, disponible en: http://portales.segob.gob.mx/es/Transparencia/AVGM_Durango y <https://www.gob.mx/conavim/documentos/solicitud-de-alerta-de-violencia-de-genero-contra-las-mujeres-en-el-estado-de-durango#documentos>

⁶ Los títulos de las sesiones del taller son: 1. Manejo de emociones, 2. Asertividad, 3. Concepto y tipos de violencia y, 4. Ciclo de la violencia y consecuencias.

El alcance de la estrategia elegida por el PPVG apoya la prevención y detección de situaciones de violencia, lo cual es un elemento que contribuye a resolver el problema de violencia de género contra las mujeres. La violencia de género deriva de comportamientos y condiciones de agresión cuyas expresiones se manifiestan en diferentes modalidades y lugares. Para que una mujer salga de una situación de violencia, son necesarios cambios conductuales tanto del agresor como de quien recibe la violencia, esquemas que eviten la propagación y aceptación de la violencia e incluso la separación de la persona violentada del entorno de agresión. El PPVG contribuye a atender los dos primeros aspectos mencionados.

Por otro lado, la estructura y temática de las pláticas y talleres del PPVG muestra que estos se orientan hacia la sensibilización e identificación de todo tipo de manifestaciones de violencia, no solo de género, lo cual limita el alcance de la creación de conductas en contra de este tipo de violencia. Sin embargo, cuando se identifica una situación de violencia de género a través del PPVG esta es tratada por el IMM con sus esquemas de atención o canalizada a otras dependencias o entidades de la administración pública estatal encargadas atender estos casos.

Asimismo, en el aspecto operacional del PPVG, la planeación y selección de escuelas en las que se interviene se hace privilegiando aquellas que se encuentran en las Zonas de Atención Prioritaria (ZAP) definidas por la Secretaría de Desarrollo Social —ahora Bienestar—⁷. Si bien, el criterio de atender escuelas en ZAP es válido, no constituye una estrategia de cobertura completa, pues no especifica instrumentos o mecanismos mediante los cuales se prioriza la atención dentro del primer criterio. Además, es importante señalar que el registro de las escuelas visitadas hasta el momento de la evaluación indica que el PPVG no solo ha atendido escuelas del nivel primaria a pesar de que su objetivo y estrategia de intervención lo declaran (ver Anexo 4).

⁷ De acuerdo con las responsables del programa, esta decisión se debe a que, según sus registros, estas áreas tienen más casos de violencia de género, aunque no se presentó evidencia documental al respecto.

II. Diseño de la intervención

4. ¿La intervención documenta los elementos mínimos de su diseño para lograr sus objetivos?

De manera general, el diseño de una intervención pública se compone de tres etapas interrelacionadas:

1. La definición de problema público, que pasa por la revisión de sus antecedentes, causas y efectos, dimensionamiento temporal y espacial, estudio de su complejidad y justificación de la necesidad de intervención por el gobierno
2. El desarrollo y selección de alternativas de solución, mediante el análisis de experiencias similares y evidencia relacionada, además de la definición y aplicación de criterios para elegir la estrategia de intervención más adecuada en términos de su contribución a resolver el problema
3. La definición de las características de la intervención, al explicitar las condiciones relacionadas con la implementación, la identificación de los supuestos y riesgos asociados, además del costo y fuentes de financiamiento

En este sentido, la documentación de una intervención pública debe explicar, al menos:

- Estado y evolución del problema público
- Tipo de intervención, objetivo y cobertura
- Condiciones relacionadas con la implementación
 - Condicionalidad de los apoyos
 - Mecanismos y criterios para focalizar, priorizar y seleccionar beneficiarios
 - Estrategia de cobertura
 - Corresponsabilidad de las beneficiarias
 - Responsables de la implementación
 - Espacio y tiempo de implementación
- Condiciones necesarias para alcanzar los objetivos
- Identificación de los riesgos de la intervención
- Estimación del costo de la intervención y fuentes de financiamiento
- Justificación de la selección de la alternativa de intervención

Aunque el diseño de una intervención pública es un proceso predominantemente técnico, tiene un fuerte componente político que no debe ser ignorado, por lo que es necesario que los responsables mantengan la consistencia entre la intervención que se diseña y el problema público que la justifica.

En el caso del PPVG, las únicas fuentes documentales son su presentación y el instructivo para impartir los talleres del IMM; pero estos no presentan la información particular del programa mencionada arriba, salvo el objetivo, la estrategia de cobertura y los criterios de priorización y selección, que ya fueron analizados en las preguntas de evaluación anteriores.

5. ¿La intervención cuenta con indicadores y mecanismos para monitorear y evaluar su desempeño?

Primeramente, las intervenciones públicas deben ser efectivas, es decir, deben contribuir en un nivel aceptable a resolver el problema público que las justifica; luego, las intervenciones deben ser eficientes, al optimizar el uso recursos; finalmente, las intervenciones deben contar con características derivadas de la normatividad y de las buenas prácticas como la transparencia, rendición de cuentas, calidad en el servicio y participación ciudadana. De ahí, que sea importante medir el desempeño operativo y estratégico de una intervención.

Cuando una intervención no plantea mecanismos de medición de sus resultados y avances, se corre el riesgo que se convierta en un costo fiscal permanente, cuyos resultados estén difusos, impidan la modificación de la estrategia de intervención y se absorban recursos que limiten la atención de otros problemas.

En particular, el PPVG carece de indicadores para monitorear y evaluar su desempeño. En el Anexo 2, el equipo evaluador propone una serie de indicadores para la intervención.

Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas

A partir de los hallazgos de la evaluación, el equipo evaluador identifica las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas de la intervención en la Tabla 1.

Tabla 1.

Matriz de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas

Fortalezas	*	Debilidades	*
La prevención es un componente fundamental de las estrategias efectivas para eliminar la violencia de género contra las mujeres	2	La caracterización y dimensionamiento del problema de violencia de género contra las mujeres en el municipio es limitado	1
		La lógica causal del programa no está identificada ni documentada	2
		La selección de la estrategia de intervención no está justificada	3
La estandarización de la impartición del taller contribuye a asegurar la calidad del servicio entregado	2	Los lugares en los que se ha intervenido no se alinean con el objetivo y estrategia de intervención	3
		El programa carece de documentación que exponga los elementos mínimos de su diseño	4
		El programa no cuenta con indicadores para medir sus resultados	5
Oportunidades		Amenazas	
La coordinación interinstitucional con dependencias/entidades de la administración pública estatal y federal puede fortalecer la atención del problema de violencia de género en el municipio	3	El panorama presupuestario puede limitar un financiamiento adecuado y oportuno para el programa	3
La creciente mediatización de la violencia de género provoca una progresiva demanda ciudadana al gobierno para dar solución efectiva a esta problemática	1	El ausentismo de los participantes en el taller limita el alcance de la sensibilización y construcción de conductas en contra de la violencia de género	3

Nota: el símbolo (*) señala el número de la pregunta de evaluación cuya respuesta sustenta la fortaleza, oportunidad, debilidad o amenaza mencionada.

Propuesta de recomendaciones y observaciones

La evaluación reconoce las fortalezas y buenas prácticas del PPVG. Con el fin de aumentar su probabilidad de éxito, conviene repensar algunos aspectos que fortalezcan su documentación y diseño, los cuales se enuncian en forma de sugerencias para su discusión en la Tabla 2.

Tabla 2.
Propuesta de recomendaciones y observaciones

#	Recomendaciones y observaciones	Acciones propuestas	Resultados esperados
1	Identificar, caracterizar y dimensionar el problema de la violencia de género en el municipio de Durango	Identificar el problema de violencia de género, sus causas y efectos en el municipio de Durango Dimensionar el problema de la violencia de género en el municipio a partir de fuentes estadísticas oficiales y registros administrativos	Entender el problema de violencia de género en el municipio de Durango para diseñar una estrategia de intervención efectiva
2	Justificar la selección de la estrategia de intervención	A partir de la evidencia relacionada, justificar las acciones de prevención (pláticas y talleres) en escuelas primarias para combatir el problema de violencia de género contra las mujeres	Robustecer la justificación de la intervención al identificar a la prevención como un componente fundamental para resolver el problema de violencia de género contra las mujeres
3	Fortalecer el enfoque de prevención de violencia de género	Ampliar el contenido del taller hacia temas que aborden la igualdad de género y la eliminación de comportamientos sexistas, discriminatorios y violentos basados en el género	Limitar la aceptación y propagación de la violencia de género
3	Documentar la lógica causal de la intervención	Construir la lógica causal de la intervención e identificar los riesgos y supuestos asociados	Identificar los vínculos causales que conectan a la intervención con sus resultados esperados Identificar los factores potenciales de desviación del resultado para desarrollar una estrategia para mitigarlos o evitarlos
4	Establecer indicadores para medir y evaluar el desempeño de la intervención	Construir indicadores operativos y estratégicos para medir los resultados de la intervención	Monitorear la intervención y evaluar sus resultados, a fin de contar con elementos para hacer adecuaciones al diseño o implementación del programa

Conclusiones

El PPVG es una iniciativa reciente, cuyo diseño se ha construido a medida que la intervención avanza. La evaluación analiza la documentación del programa, a la luz de los requerimientos mínimos del diseño de una intervención pública. En este sentido, aborda la conceptualización del problema y la manera en que el programa pretende atenderlo mediante la representación de los vínculos causales que conectan a la intervención con sus resultados esperados, así como la justificación de la selección de su estrategia de intervención y los elementos documentales relacionados con el diseño de su implementación.

La evaluación que se concluye identifica hallazgos y propone recomendaciones y observaciones para aumentar la probabilidad de que el programa contribuya a resolver el problema público que lo justifica.

En particular, la evaluación señala las limitantes de la definición del problema y la ausencia de una lógica causal documentada. Igualmente, remarca que la documentación del programa se limita a la planeación de los talleres pues explica las temáticas que se abordan y busca estandarizar su impartición.

La violencia de género es un problema complejo en términos conceptuales y políticos, pues sus causas y efectos son múltiples, están interrelacionados y cambian en función del contexto temporal y espacial que se analice. De esta manera, la violencia de género es resultado de una construcción social y cultural, cuyas alternativas de solución comparten el reto de conducir cambios en el comportamiento de las personas e intervenir en las condiciones de vida de quienes generan o reciben la violencia.

Desde este punto de vista, la intervención que se evalúa contribuye a resolver el problema de la violencia de género mediante la prevención e identificación de situaciones de violencia, una de las bondades del programa —aunque no se refleje en su operación— es que busca generar aprendizaje en contra de la violencia desde una edad temprana.

A partir de la evaluación, se entiende que la intervención funciona inercialmente, apoyada por la experiencia de sus funcionarias responsables, pero carece de documentación que presente las dimensiones del problema de la violencia de género en el municipio y describa la manera en que la intervención pública corrige el problema. La conclusión de la evaluación es que, más allá de que la intervención cuente con una fuerte justificación implícita —pues es innegable el problema de violencia de género— es necesario basar su diseño en la evidencia.

Referencias

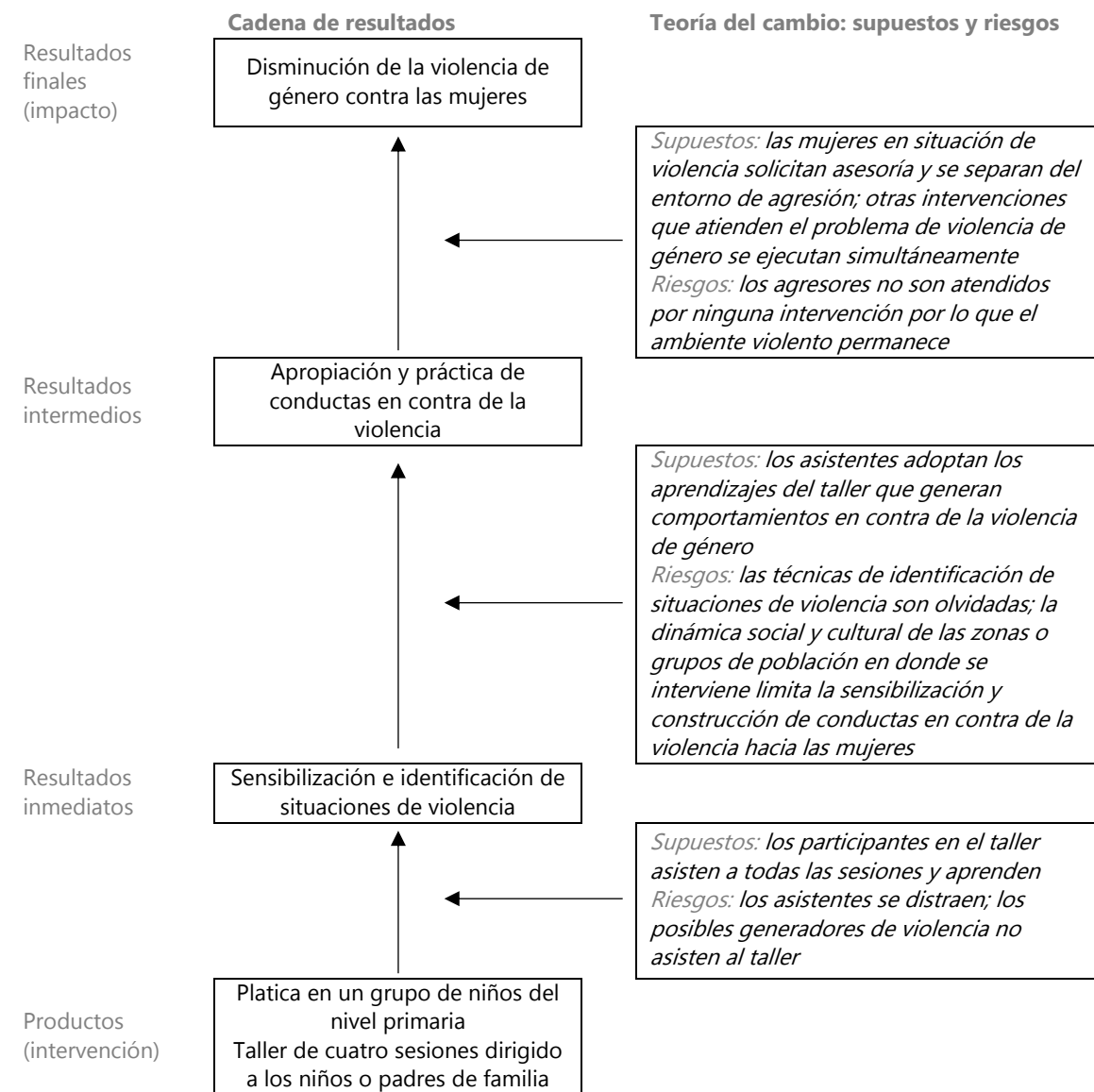
- Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres (2017). *Solicitud de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres en el estado de Durango*. Disponible en: <https://www.gob.mx/conavim/documentos/solicitud-de-alerta-de-violencia-de-genero-contra-las-mujeres-en-el-estado-de-durango#documentos>
- Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres (2018). *La igualdad de género inicia desde la educación preescolar*. Disponible en: <https://www.gob.mx/conavim/articulos/la-igualdad-de-genero-inicia-desde-la-educacion-preescolar>
- Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango (2018). *Evaluación Específica de Desempeño con énfasis en la Calidad de la Política del Programa Prevención y Atención de las Mujeres en Situación de Violencia*. Disponible en: http://inevap.org.mx/file_watch/66729
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2016). *Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares 2016*. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/endireh/2016/default.html>
- Mayne J (2008). Contribution Analysis: An Approach to Exploring Cause and Effect. ILAC Brief No. 16: Rome: The Institutional Learning and Change Initiative. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/46472564_Contribution_analysis_An_approach_to_exploring_cause_and_effect
- Secretaría de Desarrollo Social (2017). *ACUERDO por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas (PAIMEF), para el ejercicio fiscal 2017*. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/179328/ROP_2017.pdf
- Swedish International Development Cooperation Agency, 2015. *Preventing and Responding to Gender-Based Violence: Expressions and Strategies*. Disponible en: <https://www.sida.se/contentassets/3a820dbd152f4fca98bacde8a8101e15/preventing-and-responding-to-gender-based-violence.pdf>
- Sistema Nacional de Seguridad Pública (2019). *Incidencia delictiva del fuero común a nivel municipal, 2015-abril 2019*. Disponible en: https://drive.google.com/open?id=10vHcQ1ihyZ5dPkpDF_QALcnnF4uj-Bah
- ONU Mujeres, s.f. *Enfoque en la prevención de la violencia*. Disponible en: <http://www.unwomen.org/es/what-we-do/ending-violence-against-women/prevention>

Anexos

Anexo 1. Lógica causal

En función de los productos que entrega la intervención, el equipo evaluador desarrolla la lógica causal del programa en la Figura 1. Sin embargo, conviene que esta sea discutida y modificada según las necesidades del PPVG o cambios derivados de la Propuesta de recomendaciones y observaciones de esta evaluación.

Figura 1.
Lógica causal del PPVG



Fuente: formato adaptado de Mayne J (2008). *Contribution Analysis: An Approach to Exploring Cause and Effect*. ILAC Brief No. 16: Rome: The Institutional Learning and Change Initiative. Traducción libre.

Anexo 2. Indicadores

En función de las características del programa y de la revisión de intervenciones similares, el equipo evaluador propone los siguientes indicadores para medir y evaluar el desempeño operativo y estratégico del PPVG:

Tabla 3.
Propuesta de indicadores del PPVG

Nivel	Nombre del indicador	Definición	Método de cálculo	Unidad de medida	Frecuencia de medición	Comportamiento del indicador
Estratégico	Prevalencia o tasa de violencia	Proporción de mujeres de 15 años y más que declararon haber experimentado al menos una situación de violencia, durante el periodo de referencia, respecto del entre el total de mujeres de 15 años y más expuestas al riesgo, multiplicado por cien	<i>Estimaciones de la ENDIREH del INEGI. Más información disponible en:</i> https://www.inegi.org.mx/programas/endireh/2016/default.html	Porcentaje	Quinquenal	Descendente
	Porcentaje de casos de violencia de género atendidos	Porcentaje de casos de violencia de género atendidos por el IMM o canalizados a otras dependencias/entidades con respecto de los casos de violencia de género identificados en las pláticas o talleres	(Casos de violencia de género atendidos por el IMM o canalizados a otras dependencias o entidades/Total de casos de violencia de género identificados por el programa)100	Porcentaje	Trimestral	Ascendente
Operativo	Porcentaje de cobertura de escuelas en Zonas de Atención Prioritaria (ZAP)	Porcentaje de escuelas visitadas que se encuentran en ZAP con respecto del total de escuelas en ZAP	(Escuelas visitadas en ZAP/Total de escuelas en ZAP)100	Porcentaje	Anual	Ascendente
	Porcentaje de participantes en el taller que tienen alto o muy alto grado de satisfacción	Porcentaje de participantes en el taller declaran tener alto o muy alto grado de satisfacción en la encuesta satisfacción	(Participantes en el taller que tienen alto o muy alto grado de satisfacción/Total de participantes en el taller que se les aplicó la encuesta de satisfacción)100	Porcentaje	Mensual	Ascendente
	Porcentaje de terminación del taller	Porcentaje de participantes que terminan el taller con respecto de los participantes en la primera sesión	(Participantes que terminan el taller/Participantes de la primera sesión)100	Porcentaje	Mensual	Ascendente

Fuente: elaboración propia.

Anexo 3. Síntesis de los datos de la ENDIREH 2016 y de la Incidencia delictiva del fuero común a nivel municipal

ENDIREH 2016

Tabla 4.
Principales resultados de la ENDIREH 2016 para Durango
Valores relativos

Ámbito de violencia ^{2/}	Tipo de violencia										Prevalencia por ámbito	+
	Total ^{1/}	+	Emocional	+	Física	+	Sexual	+	Económica/ Patrimonial	+		
Escolar	25.9*	8	10.2	14	18.1*	9	10.8	13			25.9*	8
Laboral	16.6*	12	9.9	15		12.7*		8	nd		29.1*	9
Comunitario	34.4	15	13.0	15	7.4	13	31.3	15			34.4	15
Familiar	12.4*	3	9.5*	5	4.2*	2	1.5*	6	3.6*	9	12.4*	3
Pareja	44.3*	9	39.8	12	18.4*	11	6.3	18	21.9*	13	44.3*	9
Prevalencia por tipo	66.6*	8	49.2*	10	34.2*	9	40.0	12	31.8*	8		

Nota: El encabezado (+) se refiere a la posición en orden descendente del estado de Durango con respecto del resto de las entidades federativas, es decir, entre más cercano a 1, mayor es el valor relativo en la variable específica.

El símbolo (*) señala los valores que son superiores al valor nacional para la variable específica.

nd: Valor no disponible, dadas las características de la violencia Económica/Patrimonial, la ENDIREH 2016 no recoge los incidentes de este tipo de violencia para los ámbitos escolar, laboral y comunitario.

^{1/} La suma de los tipos de violencia no coincide con el total por ámbito de violencia pues cada mujer pudo haber padecido más de un tipo en cada ámbito de violencia.

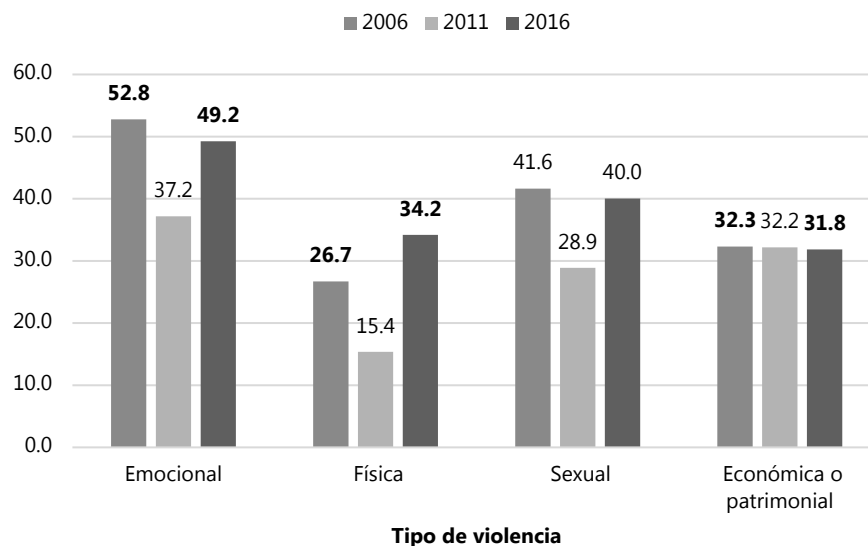
^{2/} El periodo de referencia para cada ámbito de violencia es distinto: Escolar, durante la vida escolar; Laboral y Comunitario, durante toda la vida; Familiar, durante últimos 12 meses; y Pareja, durante la relación actual o relaciones pasadas.

Fuente: elaboración propia con datos del INEGI (2016). *Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH) 2016*. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/endireh/2016/default.html>

Gráfica 1.

Comportamiento de la prevalencia de la violencia por tipo de violencia entre las mujeres de 15 años o más a lo largo de su vida en Durango

Porcentaje de mujeres de 15 años o más



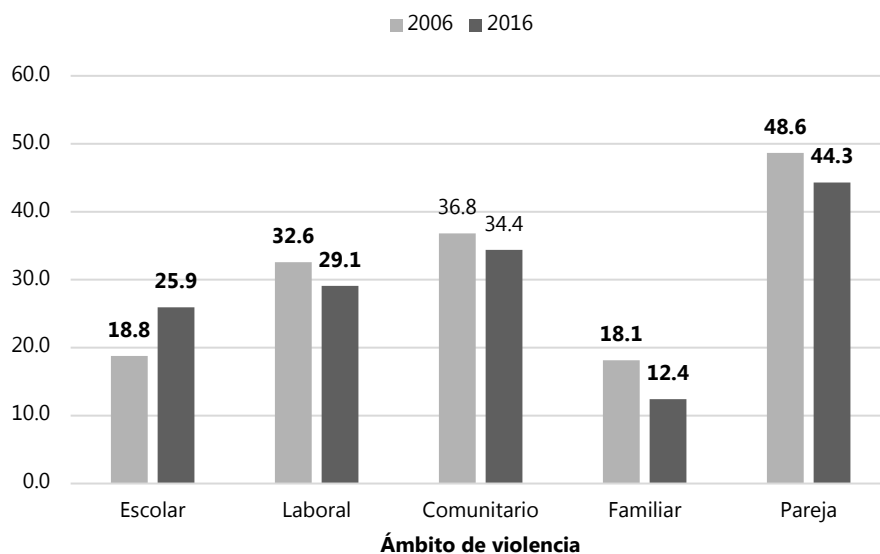
Nota: los valores en **negrita** son aquellos superiores al valor nacional para el año y tipo de violencia específico.

Fuente: elaboración propia con datos de INEGI (2016). *ENDIREH 2016*. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/endireh/2016/default.html>

Gráfica 2.

Comportamiento de la prevalencia de la violencia por ámbito de violencia entre las mujeres de 15 años y más a lo largo de su vida en Durango

Porcentaje de mujeres de 15 años o más



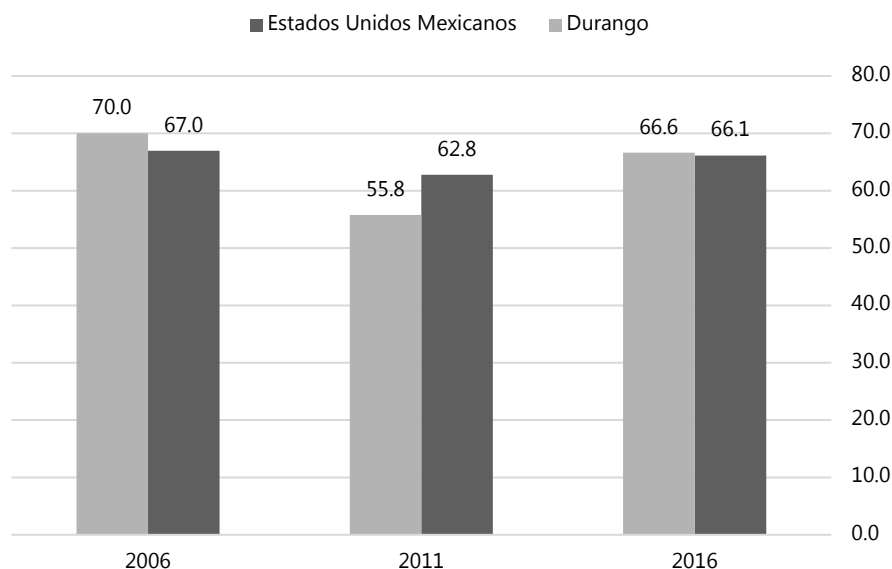
Nota: los valores en **negrita** son aquellos superiores al valor nacional para el año y ámbito de violencia específico. Desde la base de datos de origen no se incluye el 2011 como año de comparación.

Fuente: elaboración propia con datos de INEGI (2016). *ENDIREH 2016*. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/endireh/2016/default.html>

Gráfica 3.

Comportamiento de la prevalencia de la violencia entre las mujeres de 15 años o más, 2006-2016

Porcentaje de mujeres de 15 años o más



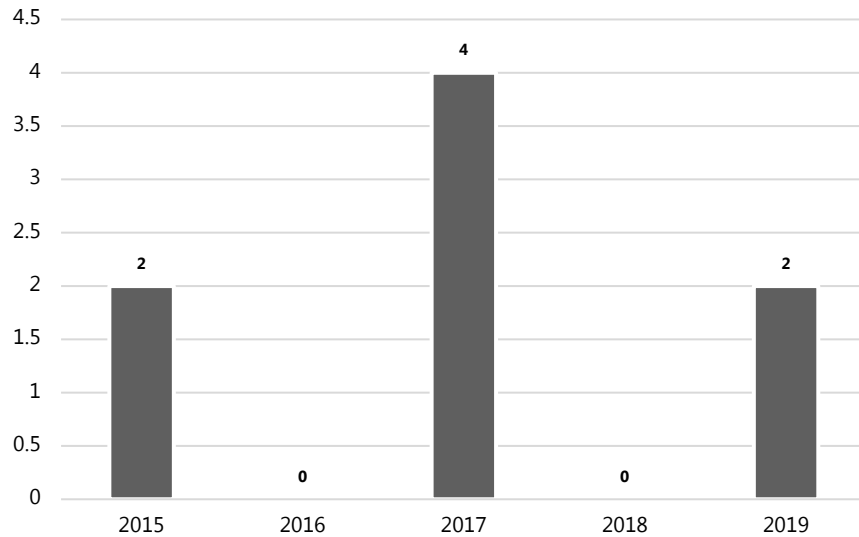
Fuente: elaboración propia con datos de INEGI (2016). *ENDIREH 2016*. Disponible en:

<https://www.inegi.org.mx/programas/endireh/2016/default.html>

Incidencia delictiva del fuero común a nivel municipal (delitos seleccionados)⁸

Gráfica 4.

Presuntos delitos de Feminicidio el municipio de Durango, 2015-abril 2019



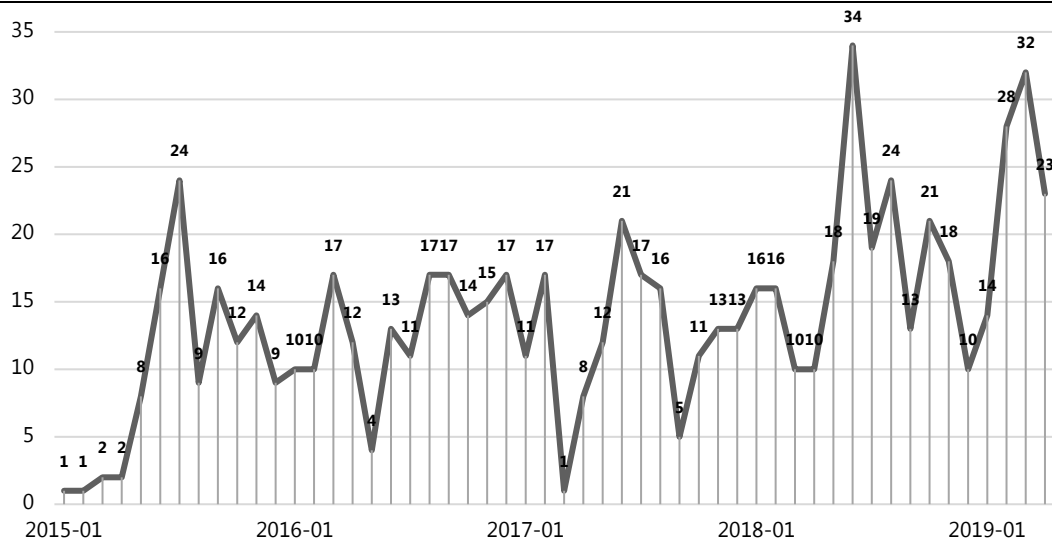
Fuente: elaboración propia con datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP) (2019). *Incidencia delictiva del fuero común a nivel municipal, 2015-abril 2019*. Disponible en:

https://drive.google.com/open?id=10vHcQ1ihyZ5dPkpDF_QALcnnF4uj-Bah

Gráfica 5.

Presuntos delitos de Abuso sexual en el municipio de Durango, 2015-abril 2019

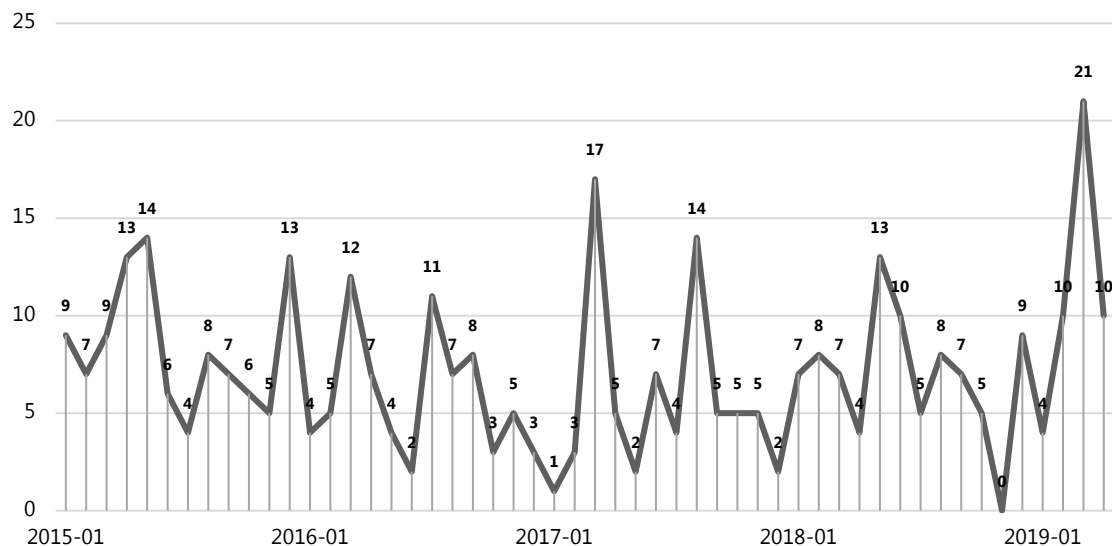
Incidentes



Fuente: elaboración propia con datos del SESNSP (2019). *Incidencia delictiva del fuero común a nivel municipal, 2015-abril 2019*. Disponible en: https://drive.google.com/open?id=10vHcQ1ihyZ5dPkpDF_QALcnnF4uj-Bah

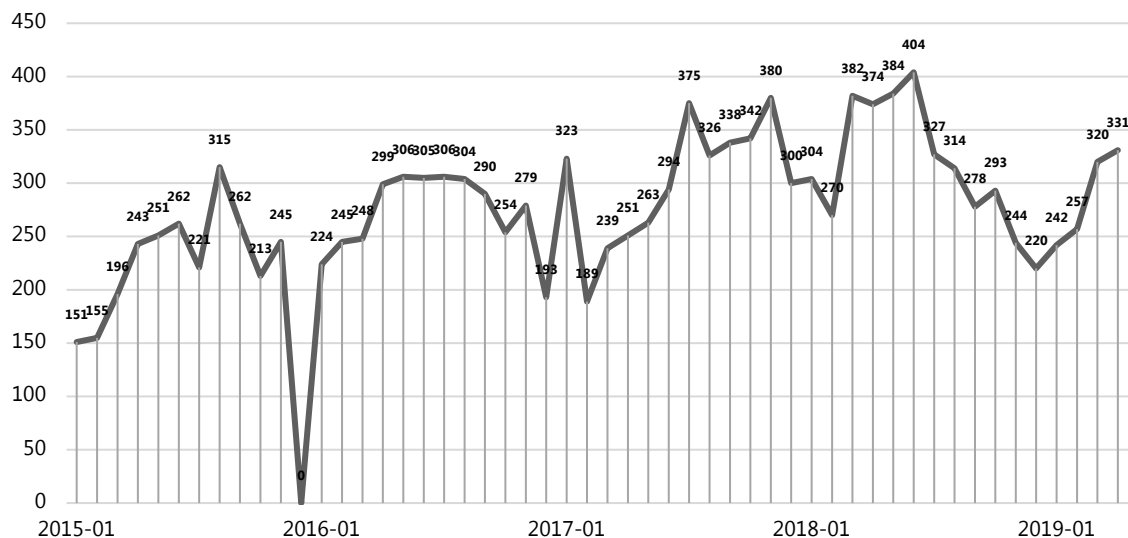
⁸ La incidencia delictiva del fuero común no distingue los incidentes cuyas víctimas fueron mujeres a nivel municipal, por lo que los datos presentados son de ambos sexos salvo para el Feminicidio.

Gráfica 6.
Presuntos delitos de Violación simple en el municipio de Durango, 2015-abril 2019
Incidentes



Fuente: elaboración propia con datos del SESNSP (2019). *Incidencia delictiva del fuero común a nivel municipal, 2015-abril 2019*. Disponible en: https://drive.google.com/open?id=10vHcQ1ihyZ5dPkpDF_QALcnnF4uj-Bah

Gráfica 7.
Presuntos delitos de Violencia familiar en el municipio de Durango, 2015-abril 2019
Incidentes



Fuente: elaboración propia con datos del SESNSP (2019). *Incidencia delictiva del fuero común a nivel municipal, 2015-abril 2019*. Disponible en: https://drive.google.com/open?id=10vHcQ1ihyZ5dPkpDF_QALcnnF4uj-Bah

Anexo 4. Cobertura del PPVG

Tabla 5.
Cobertura del PPVG

Lugar visitado		Plática		Plática + Taller	
		Visitas	Asistentes*	Visitas	Asistentes*
Colonia		3	93	0	0
Empresa		3	72	1	6
Centro educativo	<i>Inicial (guardería)</i>	2	69	0	0
	<i>Primaria</i>	2	74	6	103
	<i>Secundaria</i>	2	59	1	7
	<i>Medio Superior</i>	5	529	0	0
	<i>Superior</i>	4	131	0	0
	<i>Privada</i>	0	0	1	16
	Dependencia/entidad pública	1	12	0	0
No identificado		1	9	1	16
Total		23	1048	10	148

Fuente: elaboración propia con información del PPVG

* Se contabilizan pláticas y talleres dirigidos tanto a alumnos como a padres de familia

